

Synthèse

Ce rapport sur la mesure des inégalités et de la redistribution est le fruit du travail d'une quarantaine d'experts réunis à l'initiative de l'Insee sur le fondement d'une lettre de mission de son Directeur général du 19 mars 2019. La mise en place de ce groupe répondait à deux motivations. D'une part, la publication, fin 2018, de travaux délivrant des messages apparemment différents sur l'ampleur comparée de la redistribution en France et dans un certain nombre d'autres pays développés. D'autre part, face au sentiment de plus en plus répandu dans la société de ne pas avoir un « juste retour sur ses impôts », le besoin d'éclairer le débat national sur ce à quoi servent les prélèvements. Qui paie quoi et combien ? Qui reçoit quoi et sous quelle forme ?

La contrepartie des prélèvements fiscaux et sociaux n'est pas seulement constituée de transferts monétaires, mais aussi de transferts sociaux en nature comme la santé et l'éducation, et de dépenses collectives qui profitent à l'ensemble de la population : bien estimer qui bénéficie de la redistribution et qui la finance nécessite une vision large de ce qui est offert en contrepartie des prélèvements.

Pour examiner ces questions, le groupe d'experts a réuni les membres des institutions suivantes : les directions concernées de l'Insee (Direction des études et synthèses économiques et Direction des statistiques démographiques et sociales) ; les principales équipes universitaires qui avaient alimenté les débats de la fin 2018 ou qui contribuent régulièrement aux constats sur la redistribution, le *World Inequality Lab* (WIL) de l'École d'économie de Paris, l'Institut des politiques publiques (IPP), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), ainsi que le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) à Sciences-Po ; plusieurs services statistiques ministériels (Drees, Depp et SIES) ainsi que la Direction générale du trésor, et ponctuellement l'OCDE, où a fonctionné ces dernières années un *Expert group on Distributional National Accounts* (EG DNA) ayant travaillé sur une normalisation des comptes nationaux par catégorie de ménages tels qu'en publie régulièrement l'Insee.

Le rapport procède dans un premier temps à un examen systématique des facteurs pouvant expliquer que différentes équipes parviennent à des constats différents : (i) différences entre les sources utilisées ; (ii) choix des unités d'analyse (individus *versus* ménages, avec différentes façons de prendre en compte les économies d'échelle au sein de ces ménages) ; (iii) choix des indicateurs d'inégalité (indices évaluant l'ensemble de la distribution tels que les indices de Gini et d'Atkinson ou différents types d'indicateurs de ratio entre revenus ou niveaux de vie de différentes catégories de population) ; (iv) et enfin, la question du champ de la redistribution.

Les comparaisons menées par le groupe de travail conduisent à relativiser les deux premières sources d'écart. À concepts identiques, les constats sont proches quelles que soient les sources mobilisées (i). Et le choix de l'unité d'analyse, même s'il n'est pas neutre, n'est pas à même d'expliquer les écarts (ii). Sur ce deuxième point, le rapport

souligne en revanche la nécessité de se donner une règle précise pour le regroupement des unités élémentaires en sous-groupes stables de la population. Les indicateurs utilisent en effet des revenus ou niveaux de vie moyens sur des segments plus ou moins fins de la population : tranches inter-déciles, inter-centiles, voire tranches encore plus fines pour l'exploration du haut de la redistribution, sous réserve de représentativité des sources à ces niveaux fins. Il est nécessaire que les comparaisons de distribution avant et après transferts s'appuient sur un classement stable des unités individuelles entre ces différents groupes.

La question (iii) des indicateurs est ensuite cruciale : chaque indicateur constitue une façon particulière d'explorer la distribution des revenus et des niveaux de vie, chacun pondérant à sa façon les différents segments de cette distribution. Le rapport propose une évaluation comparative des propriétés de ces indicateurs et plaide pour que toute étude mobilise au moins un indicateur global et un indicateur de ratio, et pour que soient mises à disposition les informations nécessaires au calcul des autres indicateurs.

Reste la question (iv) de définir le champ de la redistribution. Elle est le principal facteur de différence entre les approches. Les études usuelles sur la redistribution de la Drees ou de l'OFCE, comme les publications annuelles de l'Insee, se concentrent sur des transferts comprenant les impôts directs, les cotisations sociales et les prestations en espèces. Les travaux du WIL sur la comptabilité distributionnelle y rajoutent les impôts sur la production et sur les produits. Les autres transferts publics sont en principe intégrés, mais leurs effets sont neutralisés dans l'attente de futurs travaux, par une hypothèse normative de proportionnalité. L'OCDE (EG DNA) exclut les impôts sur les produits et la production, mais prend en compte les prestations sociales en nature et les services publics individualisables, que l'Insee intègre aussi à ses analyses mais de manière plus occasionnelle. Aucune de ces approches ne prend en compte l'aspect redistributif des dépenses publiques intégralement collectives.

Cette situation pose plusieurs problèmes qui se recoupent. Des définitions différentes conduisent nécessairement à des évaluations différentes de l'ampleur de la redistribution. Le fait de n'avoir que des couvertures partielles conduit à s'intéresser à des ensembles de transferts « non équilibrés », ce qui déforme les analyses puisqu'on est amené à considérer soit des prestations dont on ne dit pas comment et donc par qui elles sont financées, si elles le sont en amont du champ retenu, soit des prélèvements qui seront décrits comme « à perte » puisque finançant des services qui se situent en aval du champ retenu. Les couvertures partielles biaisent du même coup les comparaisons internationales, compte tenu des modalités très variables de la protection sociale, de l'action publique et de son financement entre pays, avec des parts de hors champ qui varieront fortement d'un pays à l'autre.

Dans l'idéal, il est donc souhaitable d'adopter une vision exhaustive de la redistribution incluant tous les modes de financement et tous les types de prestations ou services publics : c'est la seule façon de tenir compte du fait que tout ce qui est fourni par la collectivité est financé directement ou indirectement par la population et bénéficie *in fine* à celle-ci, à nouveau de manière directe ou indirecte. Néanmoins, adopter cette vision large pose à son tour des questions d'imputation, dès lors que l'on examine les transferts au-delà du champ classique de la redistribution directement mesurable. Elle suppose de quantifier l'ensemble de ce dont bénéficient gratuitement ou peuvent acheter les individus ou les ménages dans l'état observé du monde, en comparaison de ce qu'ils

auraient pu ou dû acheter dans un monde sans intervention publique. Une telle évaluation repose nécessairement sur des imputations que le rapport s'attache à fonder économiquement. Qui est le payeur *in fine* de la TVA ou des impôts sur la production ? De quel revenu de marché disposeraient les individus si ces prélèvements n'existaient pas et quel y serait le système de prix ? Qui sont les ménages bénéficiaires des profits non distribués des entreprises ? Selon quelle clé répartir individuellement le bénéfice des dépenses publiques collectives ?

À ces questions, le rapport répond par une vingtaine de recommandations à usage des praticiens et propose une réponse structurée sous la forme de « comptes nationaux distribués » (CND) ayant vocation à intégrer les normes internationales de comptabilité nationale. Repartant des lignes du tableau économique d'ensemble (TEE) de la comptabilité nationale, le rapport construit un tableau distributionnel d'ensemble (TDE) dont chacune des lignes ventile les revenus et les transferts par tranche de niveaux de vie croissants. Le concept de niveau de vie utilisé pour ce classement dans ces tranches est le revenu disponible par unité de consommation. Ce classement de référence est retenu comme étant à la fois celui le plus proche du ressenti des ménages et, directement observé, indépendant des hypothèses de ventilation et d'imputation retenues dans l'exercice. Ce choix de norme, indispensable pour fonder des comparaisons internationales, n'enlève rien à la pertinence des travaux reposant sur d'autres classements comme par exemple en fonction de revenu primaire.

L'outil ainsi proposé est mobilisable de plusieurs manières : on peut utiliser ses lignes intermédiaires correspondant au champ usuel de la redistribution, avec les limites susmentionnées, ou le considérer dans son intégralité. Pour les lignes les plus sujettes à imputations, comme par exemple la distribution des dépenses collectives non individualisables ou les taxes sur les produits et la production, les données microfondées sous-jacentes sont rendues disponibles pour permettre d'explorer d'autres variantes.

Le rapport conclut en illustrant la démarche par une application à la France, s'appuyant sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux et des imputations du modèle Ines pour une majorité des lignes du tableau, complétées sur les autres lignes par les hypothèses que détaille le rapport et qui peuvent être bien sûr soumises à débat. En l'état, le résultat est que si ce sont seulement les 40 % des ménages les moins favorisés qui sont bénéficiaires nets de la redistribution au sens classique que l'Insee donne à ce terme, c'est-à-dire monétaire, le pourcentage monte à deux tiers dans une optique de niveau de vie élargi.

Une comparaison avec les États-Unis est également proposée à partir des données du WIL. Elle met en évidence une inégalité plus faible en France qu'aux États-Unis, avant comme après transferts. Les constats sur l'intensité de la redistribution dépendent quant à eux de la position sur l'échelle des revenus, et de si on raisonne en transferts absolus ou en pourcentage du revenu avant redistribution. Néanmoins, l'écart ne se creuse pas sur le système de prélèvements, mais sur celui des prestations, lesquelles en France sont plus ciblées sur les bas revenus pour celles en espèce, et plus importantes en ampleur pour les prestations en nature comme l'éducation, la santé, ou encore le logement.